Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 234

Wijziging van de Tabakswet ter implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake deproductie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 april 2016

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het uitgebrachte voorlopig verslag bij de wijziging van de Tabakswet ter implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten. Graag geef ik in het onderstaande antwoord op de gestelde vragen door de leden van de VVD-fractie, de D66-fractie, de PVV-fractie en de SP-fractie. In deze memorie van antwoord is de indeling van het voorlopig verslag aangehouden.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering er in voorliggend voorstel niet voor heeft gekozen om in lijn met de motie-Bröcker c.s. te handelen. Zij vragen de regering per onderwerp in het voorliggende wetsvoorstel aan te geven waarom hier niet voor gekozen is.

In het wetsvoorstel zoals het is ingediend bij de Tweede Kamer zijn twee onderwerpen opgenomen die niet rechtstreeks uit de Tabaksproductenrichtlijn volgen. Het gaat hierbij ten eerste om het introduceren van een leeftijdsgrens voor de verkoop van elektronische sigaretten en navulverpakkingen. Nederland heeft tijdens de onderhandelingen over de Tabaksproductenrichtlijn meermaals gepleit voor het instellen van een leeftijdsgrens op Europees niveau voor de verkoop van elektronische sigaretten. Volgens de Europese Commissie is dit echter een onderwerp dat op nationaal niveau geregeld moet worden. Daarom is in de overwegingen bij de Tabaksproductenrichtlijn wel de aanmoediging opgenomen om op nationaal niveau een leeftijdsgrens in te stellen. Ik wil er op wijzen dat het hier niet gaat om een afwijking van de Europese regels, maar dat het gaat om een onderdeel van het tabaks- en rookwarenbeleid dat niet op Europees niveau is geharmoniseerd. De regering heeft gekozen om dit in het wetsvoorstel op te nemen gelet op de gezondheidsrisico's die zijn verbonden aan het gebruik van een elektronische sigaret, het hanteren van consistentie in wet- en regelgeving en de grote samenhang met de regels uit de Tabaksproductenrichtlijn.

kst-34234-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Het tweede onderwerp heeft betrekking op het verbod op reclame voor elektronische sigaretten en navulverpakkingen door middel van binnenlandse reclame. Voor dit onderwerp geldt dat het Europese Hof van Justitie heeft bepaald dat de Europese Unie niet bevoegd is om regels te stellen met betrekking tot reclamedragers die naar hun aard niet grensoverschrijdend zijn.[1] Het gaat hierbij onder andere om reclameborden, parasollen en reclame in winkels. Gelet op het voorgaande zijn de reclameregels voor elektronische sigaretten en navulverpakkingen in de Tabaksproductenrichtlijn beperkt tot grensoverschrijdende reclame. In de overwegingen is wel de aanmoediging opgenomen om ook regels te stellen met betrekking tot binnenlandse reclame voor elektronische sigaretten en navulverpakkingen. Ook hierbij geldt dus dat er geen regels zijn opgenomen die van de Tabaksproductenrichtlijn afwijken, maar dat het gaat om een onderdeel van het tabaks- en rookwarenbeleid dat niet op Europees niveau kan worden geregeld. De regering heeft gekozen om dit in het wetsvoorstel op te nemen gelet op de gezondheidsrisico's van de elektronische sigaret, het belang van een consistente regelgeving en de grote samenhang met de regels uit de Tabaksproductenrichtlijn.

Door amendering zijn er nog twee onderwerpen in het wetsvoorstel opgenomen die verder gaan dan wat noodzakelijk is ter implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn. Ten eerste is dat het rookverbod op schoolpleinen. Ten tweede is de delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan de verpakkingen van tabaksproducten of aanverwante producten uitgebreid zodat ook eisen gesteld kunnen worden aan het gedeelte van de verpakking waar de merknaam en het logo staan. Voor de uitwerking van beide amendementen in een algemene maatregel van bestuur geldt een voorhangprocedure zodat parlementaire betrokkenheid bij de uitwerking hiervan is verzekerd. Bij beide amendementen heb ik het oordeel aan de Kamer gelaten.

De leden van deze fractie vragen ook of de fabrikant geheel naar eigen inzicht diensten die helpen om te stoppen met roken op de verpakking kan vermelden. Of moet dat door bevoegde instanties gecertificeerde diensten gebeuren? En op welke wijze kan de burger dat controleren?

In een ministeriële regeling zal worden voorgeschreven welke informatie over stoppen met roken op de verpakking moet worden vermeld. De gezondheidswaarschuwingen zullen verwijzen naar de website www.ikstopnu.nl en gratis stoplijn 0800-1995 van het Trimbos instituut. De website en stoplijn zijn vanaf mei 2016 bereikbaar.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie door wie de diensten die helpen om te stoppen met roken worden betaald. Door de overheid of door de burgers? Daarnaast vragen zij of als het stoppen met roken niet lukt, geld wordt terugbetaald aan de overheid of de burgers.

De website www.ikstopnu.nl en de gratis stoplijn worden via een subsidie aan het Trimbos instituut betaald door de rijksoverheid. Bewezen effectieve stoppen-met-rokenprogramma's worden vergoed uit de basisverzekering. Mensen kunnen één keer per jaar een dergelijke stoppoging vergoed krijgen, zij betalen daarvoor wel een eigen risico. Het staat aanbieders van diensten die helpen te stoppen met roken vrij om geld terug te betalen indien het stoppen met roken niet lukt, maar hierover worden vanuit de overheid geen regels gesteld.

---

[1] Arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2000, C-376/98 (*Duitsland t. Parlement en Raad*).

Deze leden vragen ook welke producten er precies bedoeld worden met voor roken bestemde kruidenproducten. Kan de regering dit nader duiden?

Voor roken bestemde kruidenproducten zijn producten op basis van planten, kruiden of fruit die geen tabak bevatten en geconsumeerd worden door een proces van verbranding. Ze zijn grofweg in twee categorieën in te delen. Ten eerste zijn er de kruidensigaretten en ten tweede de kruidenmengsels die door middel van een waterpijp worden gerookt. In kruidensigaretten worden onder andere sla, klaver en onderdelen van de maïsplant verwerkt. Kruidenmengsels voor de waterpijp bevatten vaak fruitextracten.

Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie of de regering onder de voor roken bestemde kruidenproducten ook wiet schaart. Zo ja, gelden voor het roken van wiet dan ook de voorwaarden, zoals die in het wetsvoorstel zijn neergelegd? En gelden voor wiet dan ook de voorwaarden voor etikettering en verpakking uit het wetsvoorstel?

Wiet (cannabis) is opgenomen in de Opiumwet. Voor planten, kruiden en fruit die in de Opiumwet zijn opgenomen, geldt dit wetsvoorstel niet. Hierbij geldt de regel dat een speciale wet voor een algemenere wet gaat. Doordat in de Opiumwet per stof is opgenomen welke producten onder die wet vallen, is dit een specialere wet dan de Tabaks- en rookwarenwet.

Ook vragen deze leden of het zo is dat per 20 mei 2016 de mentholsigaretten die middels een capsule in de filter hun kenmerkend menthol aroma krijgen, verboden zijn. Of geldt voor deze sigaretten ook de overgangstermijn tot 20 mei 2020? Wat is hierover het standpunt van de regering?

De overgangstermijn tot 20 mei 2020 in artikel 7, veertiende lid, van de Tabaksproductenrichtlijn ziet op tabaksproducten met een kenmerkend aroma. De uitzondering heeft geen betrekking op sigaretten met bestanddelen met een kenmerkend aroma, als bedoeld in artikel 7, zevende lid, van de Tabaksproductenrichtlijn. De regering is daarom van oordeel dat sigaretten die middels een capsule in de filter een menthol aroma krijgen, niet langer na 20 mei 2016 geproduceerd en na 20 mei 2017 verkocht mogen worden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij verwacht dat afschrikwekkende afbeeldingen het roken ontmoedigen en zo ja, waarop zij dit baseert.

De verwachting dat afschrikwekkende afbeeldingen het roken ontmoedigen is gebaseerd op een *evidence brief* van de WHO uit 2014.[2] Hieruit blijkt dat gezondheidswaarschuwingen met afschrikwekkende afbeelding het aantal stoppogingen vergroot en het aantal mensen dat begint met roken verlaagt.

Een recente meta-analyse van Noar et al (2015)[3] laat zien dat gecombineerde fotowaarschuwingen in vergelijking met alleen tekstuele waarschuwingen (zoals nu het geval is) effectiever zijn. De afbeeldingen maken de gezondheidswaarschuwingen meer zichtbaar, zorgen voor

---

[2] Evidence brief – How large pictorial health warnings on the packaging of tobacco products affect knowledge and behaviour, WHO, 2014.

[3] Noar SM, Hall MG, Francis DB, Ribisl KM, Pepper JK, Brewer NT. Pictorial cigarette pack warnings: a meta-analysis of experimental studies. Tobacco control 2015;(tobaccocontrol-2014–051978).

sterkere emotionele reacties, veranderen de attitude ten aanzien van roken en leiden tot meer voornemens om te stoppen met roken. Jongeren zijn door de afbeeldingen minder van plan om te beginnen met roken en rokers zijn meer van plan om te stoppen.

De leden van deze fractie vragen ook of de regering alternatieven om het roken te ontmoedigen zonder dat roken wordt verboden, heeft onderzocht en overwogen. Deze leden vragen dit mede in het licht van het feit dat het kabinet in december 2014 heeft aangegeven te verwachten dat «sterkere toepassing van gedragsinzichten op basis van gedragsanalyses (...)» zal «bijdragen aan een doeltreffender en doelmatiger overheid».[4] Zo ja, wat waren hiervan de uitkomsten? Zo nee, is de regering bereid deze alternatieven te laten onderzoeken?

Uiteraard zijn alternatieven om het roken te ontmoedigen overwogen naast de maatregelen uit de Tabaksproductenrichtlijn. Zo start dit jaar de deelcampagne NIX 18, waarbij social media acties en vloggers worden benut, zodat jongeren elkaar niet meer gaan aansteken om te beginnen met roken. En in het bijzonder wordt ingezet op het bereiken van zwangere vrouwen en (aanstaande) ouders om ervoor te zorgen dat baby's en kleine kinderen een betere start krijgen en worden beschermd tegen de schadelijke gevolgen van meeroken. In de Kamerbrief van 23 april 2015[5] staat een overzicht van de bereikte mijlpalen en voorgenomen acties van de regering op het gebied van tabaksontmoediging.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe het is te rijmen dat de Staatssecretaris onderzoek laat doen naar de mogelijke schadelijkheid van de elektronische sigaret, [6] terwijl de regering dit reeds eerder als een vaststaand feit presenteerde.[7]

Op 23 maart 2015 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek van het RIVM naar de schadelijke gevolgen van de elektronische sigaret voor gebruikers. Het onderzoek toont aan dat dit gebruik gezondheidsrisico's met zich mee kan brengen.

Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel van wet door de Tweede Kamer op 28 januari 2016 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over het onderzoek van het RIVM naar de gezondheidsrisico's voor omstanders van gebruikers van de elektronische sigaret. Dit is een ander onderzoek, waarvan de resultaten in april worden verwacht.

Menthol voor sigaretten wordt verboden, maar toegevoegde smaken blijven wel toegestaan voor waterpijpen. De leden van de PVV-fractie vernemen graag van de regering waarom dit onderscheid – gelet op de doelstelling van het voorkomen van rookverslaving – wordt aangebracht.

Op grond van artikel 7, twaalfde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn geldt het verbod op kenmerkende smaken alleen voor sigaretten en shagtabak. Met dit wetsvoorstel worden de regels uit de Tabaksproductenrichtlijn geïmplementeerd. De regering wil op dit moment niet van deze Europese regels afwijken. Om die reden stelt de regering geen verbod vast op kenmerkende smaken voor andere tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak. Als er een aanzienlijke verandering in omstandigheden optreedt ten aanzien van een bepaalde productcategorie, zal de vrijstelling

---

[4] Kabinetsreactie op adviesrapporten van Rli, RMO en WRR over de benutting van gedragswetenschappelijke kennis in beleid (Kamerstukken II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 140, p. 8).
[5] Kamerstukken II 2014/15, 32 011, nr. 34
[6] Handelingen II 2015/16, 48, item 11, p. 16.
[7] Kamerstukken II 2014/15, 34 234, nr. 4, p. 5.

van het verbod op kenmerkende smaken voor die productcategorie alsnog worden ingetrokken. Of sprake is van een aanzienlijke verandering in omstandigheden kan onder andere worden bepaald aan de hand van een verandering in het verkoopvolume van een productcategorie of een verandering in de gebruiksprevalentie in de groep consumenten jonger dan 25 jaar.

Voorts vragen deze leden of het toevoegen van menthol zich beperkt tot sigaretten of dat dit ook op snuiftabak van toepassing is. Zo ja, kan de regering aangeven in hoeverre dit proportioneel is, gelet op de zeer kleine groep gebruikers?

In artikel 7, twaalfde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn staat dat andere tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak vrijgesteld zijn van het verbod op kenmerkende smaken anders dan tabak. Het toevoegen van menthol aan snuiftabak wordt daarom niet verboden.

Ook vernemen de leden van deze fractie graag waarom bij de nadere uitvoeringsbevoegdheden door de Europese Commissie wel het Europees Parlement en de Raad betrokken worden, maar niet de nationale parlementen.

In de Tabaksproductenrichtlijn zijn verschillende grondslagen voor uitvoeringshandelingen opgenomen. Doel hiervan is dat de Tabaksproductenrichtlijn in de verschillende lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Een voorbeeld van een uitvoeringshandeling is Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2186 waarin een format wordt vastgesteld voor het indienen en voor het publiek toegankelijk maken van informatie over tabaksproducten.[8] In de Tabaksproductenrichtlijn zelf is bepaald welke gegevens producenten en importeurs van tabaksproducten moeten indienen bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Het uitvoeringsbesluit stelt slechts het format daarvoor vast. Het gaat bij uitvoeringshandelingen dus om technische uitwerking van eisen die in de Tabaksproductenrichtlijn zijn opgenomen. In die zin zijn uitvoeringshandelingen vergelijkbaar met nadere uitwerking van Nederlandse wetgeving in ministeriële regelingen.

Uitvoeringshandelingen komen tot stand door middel van zogenoemde comitologie. Dit betekent dat de Europese Commissie wordt bijgestaan door een comité van nationale experts die door de Raad zijn aangesteld.[9] Het Europees Parlement wordt zijdelings bij de totstandkoming van uitvoeringshandelingen betrokken. Concepten worden voor bijeenkomsten van het comité ook aan het Europees Parlement toegezonden.

Nationale parlementen worden niet betrokken omdat in de, in dit geval, Tabaksproductenrichtlijn de bevoegdheid aan de Commissie is gegeven om, samen met het comité van experts, deze uitvoeringshandelingen vast te stellen. Bij de totstandkoming van de Tabaksproductenrichtlijn zelf zijn de nationale parlementen wel betrokken geweest.

De leden van de PVV-fractie vragen ten slotte of bij de bedrijfseffecten ook de gevolgen zijn meegenomen voor het vestigingsklimaat van tabak

---

[8] Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2186 van de Commissie van 25 november 2015 tot vaststelling van een format voor het indienen en voor het publiek toegankelijk maken van informatie over tabaksproducten (PbEU 2015, L 312).

[9] Zie Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PbEU 2011, L 55).

producerende bedrijven en hun economisch belang. Deze leden wijzen in dit verband op de recente sluiting van Philip Morris in Bergen op Zoom.

Het wetsvoorstel betreft de implementatie van een Europese richtlijn. Dit voorstel heeft dus geen effect op het level playing field binnen Europa. Bij de implementatie wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met de uitvoeringstechnische aspecten voor de betrokken bedrijven. De directie van Philip Morris heeft destijds aangegeven dat de beslissing tot sluiting van de vestiging in Bergen op Zoom niet te wijten was aan Nederlandse beleid en regelgeving, of het Nederlandse vestigingsklimaat.[10]

De leden van de SP-fractie vragen of de constatering dat de verkoop van de menthol-sigarettenhuls en verwante producten, na 2020, mogelijk blijft, correct is. Waarom wordt het verbod op de verkoop van deze menthol-sigarettenhuls en andere vergelijkbare tabaksproducten niet in de huidige aanpassing van de Tabakswet geregeld?

Met dit wetsvoorstel wordt een verbod op sigaretten en shagtabak met bestanddelen (zoals filters, papier, verpakkingen of capsules) die geur- of smaakstoffen bevatten geregeld. Menthol-sigarettenhulzen vallen niet onder dit verbod omdat ze zonder tabak worden verkocht. Om die reden worden met dit wetsvoorstel geen regels aan de verkoop van losse sigarettenhulzen zonder tabak gesteld. Ik zal de ontwikkelingen in de markt op dit punt in de gaten houden.

In de toekomst zijn ongetwijfeld nieuwe (potentieel) schadelijke producten te verwachten. Genoemde leden vragen of dit wederom nieuwe aanpassingen van de Tabakswet betekent. Zijn er geen andere mogelijkheden om te anticiperen op deze creativiteit van de tabaksindustrie?

Alle producten die geconsumeerd kunnen worden en die, al is het slechts ten dele, bestaan uit tabak, vallen onder de Tabakswet. Verder is voorliggend voorstel tot wijziging van de Tabakswet van toepassing op elektronische sigaretten en navulverpakkingen en kruidenrookproducten.

Nieuwsoortige tabaksproducten dienen onder andere een gezondheidswaarschuwing te bevatten. Door de notificatieplicht voor nieuwsoortige tabaksproducten, kan worden gevolgd welke nieuwe (potentieel) schadelijke tabaksproducten op de markt komen en of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Het is mogelijk dat in de toekomst nieuwe (schadelijke) producten worden ontwikkeld die niet onder de reikwijdte van de toekomstige Tabaks- en rookwarenwet vallen. Op deze producten zal een andere wet van toepassing zijn, zoals de Warenwet. Mogelijk zullen aanvullende maatregelen nodig zijn. Dat is nu nog niet te overzien.

De leden van de SP-fractie vragen ook of de regering kort kan aangeven hoe effectief het toezicht en de handhaving ten aanzien van de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen is, wetende dat tabaksproducten toch regelmatig aan minderjarigen worden verkocht.

De NVWA houdt risicogericht toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen door verstrekkers van tabaksproducten. Zodra de leeftijdsgrens voor elektronische sigaretten in werking treedt, zal de NVWA hierop ook risicogericht toezicht houden. De NVWA maakt voor risicogericht toezicht gebruik van een flexteam met jonge toezichthouders die aantrekkelijke verkooppunten voor jongeren onderzoeken en observeren. De handha-

[10] Zie ook de Kamerbrief van mijn collega van EZ (Kamerstukken II 2013/14, 29 544 nr. 518).

vingscijfers van 2015[11] tonen aan dat in 20% van de controles waar jongeren tabak probeerde te kopen, een maatregel is opgelegd. Of de extra leeftijdsgrensinspecties in 2015 en de gesprekken die ik heb gevoerd met de branches bijdragen aan een betere naleving, zal duidelijk worden medio 2016.

Bij deze leden bestaat, op zijn mildst gesteld, het beeld dat door de horeca, maar ook door de detailhandel, nog niet alle mogelijkheden zijn benut om de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen tegen te gaan. De leden van deze fractie krijgen graag een reactie van de regering op deze constatering. Waar zijn in dezen verbeteringen mogelijk?

Dat de naleving van leeftijdsgrenzen beter moet, is duidelijk. Ik heb na de teleurstellende resultaten uit het nalevingsonderzoek in 2015 de branche opgeroepen om haar verantwoordelijkheid te nemen voor de naleving van de leeftijdsgrens die geldt bij de verkoop van tabaksproducten. Tevens heb ik de NVWA opdracht gegeven om het toezicht te intensiveren. Ik ga ervan uit dat de branche verbeteringen heeft doorgevoerd om de leeftijdsgrens beter na te leven. Medio 2016 verwacht ik de nieuwe nalevingscijfers. Ik heb toegezegd aanvullende maatregelen te nemen indien blijkt dat de nalevingscijfers niet zijn verbeterd.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

[11] Factsheet: leeftijfdsgrens tabak 2015, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.